



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

**¿Podrá salvar la reforma a la ONU?
Oportunidades para la creación de un organismo
multilateral eficaz para el siglo XXI**

Johanna Mendelson Forman

Documento de Trabajo (DT) 40/2005

17/10/2005



¿Podrá salvar la reforma a la ONU? Oportunidades para la creación de un organismo multilateral eficaz para el siglo XXI

Johanna Mendelson Forman *

Resumen: En una época de crisis del sistema internacional y de inquietud entre los que apoyan el multilateralismo, vale la pena recordar las palabras de Eleanor Roosevelt: “el futuro pertenece a quienes creen en la belleza de los sueños”. En efecto, el concepto de una organización de participación mundial creada para poner fin al azote de las guerras y promover la paz sigue siendo, pese a que la ONU inicia su 60º año, una misión ilusoria

Introducción

En una época de crisis del sistema internacional y de inquietud entre los que apoyan el multilateralismo, vale la pena recordar las palabras de Eleanor Roosevelt: “el futuro pertenece a quienes creen en la belleza de los sueños”. Defensora de la Organización de las Naciones Unidas desde sus inicios, es posible que no anduviera muy desencaminada cuando se refirió a la belleza de los sueños. En efecto, el concepto de una organización de participación mundial creada para poner fin al azote de las guerras y promover la paz sigue siendo, pese a que la ONU inicia su 60º año, una misión ilusoria. El sueño de un mundo en el que las naciones-Estados pudieran ser los únicos árbitros de las relaciones internacionales es también un vestigio del pasado, ahora que las organizaciones no gubernamentales (ONG), los individuos y los actores no estatales se han convertido en protagonistas clave en un mundo de diplomacia, política internacional y conflicto. Tal vez sea el sueño del que hablamos cuando abordamos el tema de la reforma de la ONU.

El contexto en el que se sitúa la reforma de las Naciones Unidas ha cambiado en el siglo XXI. Ello resulta especialmente evidente al observar los tipos de propuestas que se están sometiendo a consideración de la Asamblea General. Desde una época de «positivismo» acerca de la diplomacia multilateral que marcó el fin de la guerra fría, hasta la guerra en Irak en 2003, la ONU ha pasado a convertirse en blanco de ataques en el mismo centro de su misión: mantener la paz y proteger a la población civil de genocidios.

El que la ONU emerja renovada en pos de estos objetivos tras la celebración de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, o el que se sitúe fuera de la esfera de la política internacional, vendrá determinado, no sólo por una serie de cambios específicos que muchos miembros consideran esenciales, sino también por el hecho de que EEUU le permita ejercer su poder multilateral de un modo que respete los principios básicos articulados en la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

* Responsable del Programa para la Paz, Seguridad y Derechos Humanos de la Fundación de las Naciones Unidas y Directora Adjunta del Programa de Seguridad Internacional del Center for Strategic and International Studies, Washington DC

Se ha escrito profusamente sobre el tema de la reforma de la ONU. Este artículo intenta ampliar la documentación al respecto situando el proceso de dicha reforma en el contexto de los acontecimientos actuales. En concreto, se pregunta si el modo en el que la ONU abordó la guerra en Irak era un indicio de la incapacidad futura de negociar con EEUU en el foro mundial, o si el episodio simplemente se reduce a una situación excepcional que no implica necesariamente que el Consejo de Seguridad sea ineficaz. Aunque no me ocuparé de los detalles específicos de las acciones de la ONU con respecto a Irak, sí que debatiré de qué modo la agenda de la actual reforma ha estado dominada por la división creada por la falta de acción por parte del Consejo de Seguridad a la hora de sancionar una guerra. También examino de qué modo los actuales planes de reforma pueden dar lugar bien a una institución revigorizada, bien a una cuyo papel se limite a aquellas situaciones que EEUU y sus aliados consideren que está preparada para abordar.

Intentos de reforma de la ONU a lo largo de su historia

La cuestión de por qué esta reforma es distinta de las otras que la han precedido es similar a las tres preguntas proverbiales de la Pascua Judía. Es decir, dado que el debate sobre la reforma se repite año tras año, vale la pena preguntarse por qué esta reforma es distinta de todas las demás y, en el caso de que lo sea, qué repercusiones tendrá. Por último, ¿qué valor tiene una reforma si ya no existe un consenso global sobre el concepto de multilateralismo?

Responder a esta pregunta equivale a recapitular la historia de la reforma de la ONU para definir el contexto en el que se están desarrollando las actuales tentativas. Puesto que el contexto es fundamental para comprender la situación, sería justo decir que la ONU ha emprendido iniciativas de reforma desde sus inicios. Según el estudio de Edward Luck sobre la historia de la reforma de esta organización mundial, a los dos años de haberse firmado la Carta de las Naciones Unidas, el Congreso estadounidense empezó a hacer un llamamiento para que se efectuaran reformas radicales en las áreas de finanzas y administración de la ONU.¹ Dicho estudio también señala que en la revisión de la última reforma general, llevada a cabo entre 1995 y 1997, la Asamblea General concluyó con no menos de cinco grupos de trabajo sobre diversos aspectos de la reforma, su presidente estuvo centrado en desarrollar su propio paquete de reformas, el Consejo de Seguridad revisó sus métodos de trabajo, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) adoptó nuevos procedimientos para establecer relaciones con las ONG, y el nuevo secretario general presentó un plan exhaustivo, aunque modesto en términos generales, para reformar el Secretariado.²

La continuidad y minuciosidad de los intentos de reforma de la ONU a lo largo de su historia demuestran la constancia de la misma y las dificultades para conseguir un cambio real en la institución política mundial.

Cuando los artífices de la ONU crearon la institución en 1945, pusieron gran empeño en asegurarse de que la enmienda de la Carta resultara una tarea difícil. Prueba de ello es que, pese a 60 años de esfuerzos destinados a mejorar, perfeccionar y reformar la Carta de la ONU, ésta sólo se ha modificado en tres ocasiones. El Consejo de Seguridad se ha ampliado una vez, en 1963, y el Consejo Económico y Social dos veces.³ Al margen de estas modificaciones, las iniciativas orientadas a cambiar la Carta básica no han resultado muy fructíferas. Por esta razón, la actual ronda de reformas se ha elaborado

¹ Véase Edward C. Luck, *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*, International Relations Studies and the United Nations Occasional Paper 2003, nº 1, Jean Krasno y Roseann Iacomacci, editores, ACUNS (The Academic Council of the United Nations System).

² *Ibíd.*, p. 2.

³ *Ibíd.*, p. 3.

cuidadosamente, a fin de no tropezar con los escollos del pasado.

Una cuestión que todavía complica más cualquier debate sobre la reforma de la ONU es que se trata de una institución fundamentalmente política. Por consiguiente, las propuestas que se han planteado en esta reciente y reiterada reforma institucional constituyen una reflexión sobre cómo pueden cambiarse las alianzas políticas y posiciones internacionales, y sobre cómo la ONU, en tanto que burocracia, responde a las demandas que le exigen los miembros que la integran. Según ha observado Edward Luck, hay tres factores que ayudan a construir o desbaratar un proceso de reforma. Estos son: quién toma las decisiones de la reforma; quién las implementa; y quién las financia.⁴ Estos factores se ponen de manifiesto ahora que la ONU debe enfrentarse a otra ronda de reformas en la 60ª Sesión de la Asamblea General.

Aproximaciones actuales a la Reforma

Las Naciones Unidas: una reforma desde dentro

A lo largo de su existencia, la ONU ha intentado encontrar un equilibrio entre su agenda para promover la paz y su agenda para el desarrollo. Esta tensión se ha expresado hábilmente en los intentos más recientes de autorreforma de la ONU a cargo del secretario general, Kofi Annan. Su informe de marzo de 2005, *Un concepto más amplio de libertad*, ha definido específicamente el nexo entre seguridad y desarrollo como algo fundamental para el futuro de la ONU:

“En este nuevo milenio, la labor de las Naciones Unidas debe poner al mundo más cerca del día en que todas las personas sean libres para elegir el tipo de vida que quieren vivir, puedan acceder a los recursos que harán que esas opciones tengan sentido y tengan la seguridad que les permita disfrutarlas en paz.”⁵

Esta reconceptualización de la necesidad de interpretar la seguridad colectiva, el desarrollo y la paz constituye la esencia de los intentos de autorreforma de la ONU.⁶

Dos documentos forman la base de las actuales propuestas de reforma: el *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* y el informe del secretario general, *Un concepto más amplio de libertad*.⁷ El informe del secretario general

⁴ *Ibíd.*, p. 5.

⁵ Annan, Kofi, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, p. 6.

⁶ Véase el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, también conocido como el «Informe Brahimi»; un documento sobre la reforma a título propio que no consiguió imponer este crítico nexo entre seguridad y desarrollo (http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/).

⁷ El Grupo de Alto Nivel estaba compuesto por los siguientes miembros: Anand Panyarachun, presidente (Tailandia), ex primer ministro de Tailandia; Robert Badinter (Francia), miembro del Senado Francés y ex ministro de Justicia de Francia; João Clemente Baena Soares (Brasil), ex secretario general del ministro de Relaciones Exteriores de Brasil y secretario general de la Organización de Estados Americanos; Gro Harlem Brundtland (Noruega), ex primer ministro de Noruega y director general de la Organización Mundial de la Salud; Mary Chinery-Hesse (Ghana), vicepresidenta de la Comisión Nacional de Planificación para el Desarrollo de Ghana y ex directora general adjunta de la Organización Internacional de Trabajo; Gareth Evans (Australia), presidente del Grupo Internacional de Crisis y ex ministro de Asuntos Exteriores de Australia; David Hannay (Reino Unido), ex representante permanente del Reino Unido ante la Organización de las Naciones Unidas y enviado especial del Reino Unido a Chipre; Enrique Iglesias (Uruguay); presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y ex ministro de Asuntos Exteriores de Egipto; Satish Nambiar (India), ex teniente general del Ejército de la India y comandante de la UNPROFOR; Sadako Ogata (Japón), presidente de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón y alto comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados; Yevgeny Primakov (Federación Rusa), ex primer ministro de la Federación Rusa; Qian Qichen (China), ex viceprimer ministro y ministro de Asuntos Exteriores de la República Popular China; Nafis Sadik (Pakistán), enviada especial del secretario de la ONU para el SIDA en Asia y ex directora ejecutiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas; Salim Ahmed Salim (República Unida de Tanzania), ex primer ministro de la República Unida de Tanzania y secretario general de la Organización para la Unidad Africana;

utilizó los resultados del Informe del Grupo de Alto Nivel como trampolín para sus propias recomendaciones. Ambos documentos abordan los problemas fundamentales que surgen de las nuevas amenazas a la seguridad colectiva, así como las reformas de gestión –de carácter más rutinario, pero esenciales–, que llevarán a la ONU a adquirir prácticas de gestión del siglo XXI. El nuevo planteamiento de estas reformas recomendadas se conoce como el “Documento de Resultados”, y comprende una recopilación de los problemas fundamentales y de gestión que los Estados miembros identificaron como esferas de acción prioritarias.

Informe del Grupo de Alto Nivel

Lo novedoso de estos documentos es que ofrecen una nueva definición de seguridad, que abarca tanto las necesidades de las personas como las de los Estados. Las amenazas que identificó el Informe del Grupo de Alto Nivel y que amplió el secretario general son también significativas por lo que respecta a su sensibilidad con respecto al actual entorno de seguridad global. El informe especificó seis amenazas sin fronteras: las amenazas económicas y sociales, incluyendo la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; los conflictos entre Estados; los conflictos internos, incluyendo la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades a gran escala; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; y la delincuencia organizada transnacional.⁸ Esta nueva línea de pensamiento reconoce que la globalización incide en la capacidad de una nación para responder a las amenazas, así como en la capacidad de la comunidad internacional para evitarlas.

El Informe del secretario general: “Un concepto más amplio de libertad”

Basado en el Informe del Grupo de Alto Nivel, *Un concepto más amplio de libertad*, que toma su título de la Carta de las Naciones Unidas, haciéndose eco de las palabras de Franklin D. Roosevelt, contrasta los propósitos originales de la organización con las amenazas actuales y futuras. Resulta significativo el hecho de que el concepto fundamental del informe observe que “no sólo el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos son imperativos; también se refuerzan mutuamente”.⁹ La importancia que el secretario general atribuye a la necesidad de promover varias libertades se basa en el concepto de desarrollo del Premio Nobel Amartya Sen, que propone ampliar las libertades humanas para vivir una vida más próspera y plena.¹⁰ *Un concepto más amplio de libertad* señala, concretamente, el papel que desempeña la ONU en este proceso, sugiriendo recomendaciones para ayudarla a mejorar las salvaguardias de la institución: “libertad para vivir sin miseria”, “libertad para vivir sin temor” y “libertad para vivir con dignidad”. Estas secciones se refieren a optimizar la capacidad de los Estados miembros en lo que respecta a promover, respectivamente, el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos; la democracia; y el Estado de Derecho. El documento también hace hincapié en las implicaciones para la democracia, mencionando la relación entre estas libertades y el apoyo manifestado para la creación de un Fondo de la ONU para la Democracia que ayude a fomentar una gobernanza democrática a escala mundial.

El Documento de Resultados para la Cumbre Mundial

A efectos de desarrollar estos conceptos y recomendaciones en la forma de políticas, la Asamblea General creó un Documento de Resultados para la Cumbre Mundial, en un intento por tender un puente entre el Norte y el Sur en lo que se refiere a compromisos en materia de seguridad y desarrollo. El documento enumera las propuestas sobre las que los Estados miembros deliberarán para llegar a un acuerdo sobre reformas en la Cumbre

y Brent Scowcroft (EEUU), ex teniente general de las Fuerzas Aéreas y asesor de Seguridad Nacional de los EEUU de América.

⁸ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, a instancias del secretario general, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, p. 2.

⁹ *In Larger Freedom*.

¹⁰ Véase Amartya Sen, *Development as Freedom*, Anchor Books, Nueva York, 1999.

Mundial de septiembre de 2005, y contiene cuatro puntos fundamentales: el desarrollo, la paz y la seguridad colectiva, los derechos humanos y el Estado de Derecho, además del fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas. Los facilitadores del proceso de reforma del presidente de la Asamblea General, Jean Ping –un grupo integrado por diez representantes permanentes ante la ONU– resultaron esenciales para hacer avanzar el documento en las negociaciones entre el Norte y el Sur globales, en la forma de tres borradores, en los seis meses anteriores a la Cumbre.¹¹

Durante el transcurso de las deliberaciones sobre dicho documento, las propuestas de reforma más vanguardistas fueron la creación de la Comisión para la Construcción de la Paz y del Consejo de Derechos Humanos, el concepto de la responsabilidad de proteger y la cuestión de la reforma de la gestión de la ONU. La Comisión para la Construcción de la Paz serviría como organismo consultivo para ayudar a los países que salen de un conflicto y poder atender sus necesidades con el fin de lograr una paz sostenible. La Comisión también se ocuparía de cuestiones tales como el uso de la fuerza y la amenaza del uso de la fuerza, el desarme y la no proliferación. Resulta significativo el hecho de que se haya propuesto que la Comisión esté integrada por partes directamente relacionadas entre sí: cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, o simplemente cinco miembros del Consejo de Seguridad; los cinco principales aportadores de tropas a la ONU; los cinco principales contribuyentes financieros a la ONU; cinco miembros del Comité Económico y Social; y las instituciones financieras internacionales implicadas.

La sustitución de la desacreditada Comisión de Derechos Humanos, que alberga a violadores de derechos humanos, por un Consejo de Derechos Humanos electo, ha resultado mucho más polémica. El Consejo propuesto recibiría el mandato claro de participar en el desarrollo de capacidades para que los Estados puedan proteger y promover los derechos humanos, y establecería un control universal, en el que se examinaría a cada Estado para comprobar que cumple con las diversas obligaciones asumidas en materia de derechos humanos.

El concepto de la responsabilidad de proteger es otro componente estratégico del Documento de Resultados. Este concepto derivaría progresivamente en los conceptos tradicionales de soberanía y de no intervención. Actualmente, se ha alcanzado un consenso aproximado por el que se establece que cuando un país no pueda o no esté dispuesto a defender a su población de serios crímenes, como el genocidio o la limpieza étnica, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de hacerlo *a través de la ONU*.

El Documento de Resultados también somete las reformas de gestión a una exhaustiva reflexión, manifestando un importante compromiso con el cambio. Muchas de las disposiciones coinciden con las disposiciones de EEUU en materia de transparencia y de rendición de cuentas. Puesto que el Gobierno estadounidense considera estas reformas como condición previa para el resto de los cambios, el desafío para la ONU consistiría en implementar realmente tales decisiones una vez que hayan sido tomadas.

Además de estas propuestas innovadoras, el capítulo sobre desarrollo del Documento de Resultados se basa en el concepto de la necesidad de establecer un partenariado global para coordinar políticas y decisiones. Los países en vías de desarrollo serían los principales responsables por lo que respecta a las estrategias de desarrollo, mientras que las naciones industrializadas deberían aumentar su ayuda al desarrollo exterior y fijar

¹¹ Los facilitadores de este proceso representaban una sección transversal de Estados miembros, compuesta por representantes permanentes ante las Naciones Unidas de Australia, Bangladesh, Barbados, Ghana, Países Bajos, Panamá, Eslovenia, Tailandia, Túnez y Ucrania.

calendarios para lograr el objetivo del 0,7% del PIB que el secretario general ha establecido para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de reducción de la pobreza antes de 2015.

No obstante, el Gobierno estadounidense brinda menos apoyo a la posición de los otros Estados miembros y del secretario general en lo que se refiere a alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB. En efecto, el Gobierno de EEUU sostiene que su compromiso con el desarrollo a través de la Cuenta de Desafío del Milenio y su apoyo al Consenso de Monterrey reflejan el apoyo de la Administración de Bush al Sur global. Según señaló el embajador Nicholas Burns, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el 21 de julio:

“Hemos aumentado la ayuda oficial al desarrollo en un 90 por ciento desde 2000, casi triplicado la ayuda a África durante el mismo período, establecido la Cuenta de Desafío del Milenio, y encabezado el financiamiento aportado en la lucha contra el VIH/SIDA. No podemos ni deberíamos respaldar objetivos de ayuda, pero no es preciso que nos opongamos a los compromisos asumidos por otros con respecto a tales objetivos.”¹²

Según demuestra esta declaración, no es probable que el Gobierno estadounidense se comprometa a la cifra del 0,7% para la iniciativa de reforma. Dicha reivindicación podría llevar a la ruptura de las negociaciones, en especial si se tiene en cuenta que la Administración de Bush ha aumentado la ayuda externa en mayor medida que otros Gobiernos anteriores, aunque el dinero por sí solo no completa la agenda de desarrollo y el grueso de la ayuda estadounidense todavía se destina a propósitos humanitarios.

El capítulo sobre paz y seguridad colectivas del Documento de Resultados se basa en el reconocimiento de la interdependencia entre naciones y de las nuevas amenazas globales. El trabajo presentado en dicho capítulo aborda cómo la proliferación de armas de destrucción masiva y las enfermedades infecciosas afectan a la seguridad. Asimismo, también se ocupa de las siguientes cuestiones: la posibilidad de una reforma militar estratégica de la ONU, ampliar la capacidad para un rápido despliegue y el comportamiento de las tropas bajo mandato de la ONU.

La principal cuestión en el capítulo sobre derechos humanos es que los jefes de Estado se comprometan a reforzar la maquinaria de los derechos humanos de la ONU. Para reforzar la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, el documento sugiere convertir en más eficaces los tratados e integrar los derechos humanos en la totalidad de las otras áreas. El capítulo también se centra en la democracia como un valor que es generalmente aceptado por todos los Estados miembros.

La reforma del Consejo de Seguridad

La reforma del Consejo de Seguridad, algo que se abordó por última vez a principios de la década de 1960, forma parte de la actual agenda de reforma a causa de los llamamientos para ampliar el número de miembros permanentes del Consejo, y también para el establecimiento de una representación regional que guarde una relación más precisa con el equilibrio de poder en el mundo.¹³ La ampliación del Consejo se ha tratado como una parte integrante del actual debate sobre la reforma, pero también se ha

¹² Testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, 21 de julio de 2005. En <http://www.state.gov/p/us/rm/2005/49900.htm>. se facilita una transcripción completa del mismo.

¹³ La ampliación del Consejo, propuesta por primera vez en 1963 y finalmente ratificada en 1965, fue fruto del amplio movimiento de descolonización que desplazó a los miembros de la ONU hacia el sur. Desde 1945, cuando la ONU estaba integrada por 51 miembros, pasando por 1963, cuando contaba con 114 Estados miembros, hasta 2002, en que aumentaron a 191, el reto ha consistido en asegurar una representación justa de todas las regiones e intereses en el Consejo de Seguridad.

convertido en una vía independiente de debate entre los Estados miembros a medida que el proceso de la reforma global de la ONU avanza hacia la 60ª Asamblea General.

El debate sobre la reforma del Consejo de Seguridad se ha basado en dos propuestas principales: la del secretario general, según lo presentado en *Un concepto más amplio de libertad*, y la de los países del G-4, que desean convertirse en miembros permanentes (Japón, India, Alemania y Brasil). La cuestión que podría llevar a la ruptura de las negociaciones relativas a estas propuestas han sido las demandas de la Unión Africana de que se otorguen puestos adicionales a las naciones africanas. EEUU ha anunciado su apoyo a la ampliación del Consejo, de forma que se incluya Japón; sin embargo, lo más probable es que dicha propuesta sea impugnada por China.

Si bien se concede una especial importancia a estos debates y negociaciones, la cuestión fundamental consiste en determinar si un Consejo de Seguridad ampliado lograría impedir un *impasse* como el que ha tenido lugar con Irak. Aunque un acuerdo permitiera que una reforma largo tiempo esperada equilibrara la representación regional, lo más probable es que no impidiera problemas futuros, como los que experimentó EEUU en 2003 con respecto a Irak. Tal y como observan Jane Boulden y Thomas Weiss:

“El Consejo de Seguridad no es la ruta que Washington siempre, o nunca, toma. Es evidente que una Administración estadounidense nunca permitirá que el Consejo se interponga en el camino de la lucha por los intereses percibidos en materia de seguridad nacional. Paralelamente, la existencia de un Consejo de Seguridad legítimo promueve, en última instancia, la seguridad nacional de EEUU. El Consejo a menudo satisface intereses vitales, al tiempo que da luz verde a EEUU para proceder con cautela y con el consentimiento internacional, cuando no un apoyo abrumador. La Administración de Bush está descubriendo que ‘incluso un poder legitimado de forma más imperfecta puede resultar más eficaz que la pura coerción’.”¹⁴

EEUU: aproximaciones multifacéticas a la reforma

El ímpetu para la reforma en EEUU

La actual crisis en la gestión de la ONU tiene sus orígenes, tanto en las iniciativas pasadas por frenar la creciente burocracia, como en la revisión en el Irak posbélico del programa “Petróleo por Alimentos” (PPA) gestionado por la ONU. Durante el período comprendido entre las dos guerras del Golfo, el Consejo de Seguridad impuso sanciones a Irak para impedir que desarrollara armas nucleares. Las inspecciones por parte de la ONU de las instalaciones iraquíes formaban parte de los términos y condiciones que marcaron el final de la guerra del Golfo en 1990, según lo indicado en la Resolución 678 del Consejo de Seguridad. Además, “las sanciones económicas contra el régimen de Sadam Husein y el programa de ‘Petróleo por Alimentos’ que puso en marcha la ONU se regían por amplios conjuntos de resoluciones del Consejo de Seguridad”.¹⁵ Algunos argumentan que la resolución del Consejo de Seguridad que autorizaba a realizar inspecciones también estaba en vigor durante la invasión en 2003 por parte de la coalición estadounidense. Aunque éste es un punto discutible, sigue siendo una cuestión de debate en algunos círculos que consideran el hecho de que la ONU no esté dispuesta a respaldar una invasión como una violación de las obligaciones que contrajo en virtud de la Resolución 678.

¹⁴ Jane Boulden y Thomas G. Weiss, “Tactical Multilateralism: Coaxing America Back to the UN”, *Survival*, vol. 46, n.º 3, otoño de 2004, p. 111.

¹⁵ “Reconstructing Iraq: A Guide to the Issues”, publicado por la Open Society Institute y la United Nations Foundation, 30 de mayo de 2003. Para una lista detallada de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Irak, desde la Guerra del Golfo, véase el Apéndice 2 del informe.

En 1995, tales sanciones no sólo impedían la proliferación de material nuclear, sino que también afectaban a la vida cotidiana de millones de iraquíes. Se precisaba ayuda humanitaria para evitar que mujeres y niños sufrieran hambre y enfermedades. La creación del programa “Petróleo por Alimentos” permitía que el Gobierno de Sadam Husein vendiera petróleo iraquí a través de un programa de la ONU que generaría recursos para comprar alimentos y suministros médicos que ayudaran a la población iraquí. Este programa, el más importante en materia de alimentación que jamás haya gestionado la ONU, fue víctima de múltiples casos de mala gestión financiera. Sus dimensiones, el alcance de su misión, y el ingente volumen de los fondos (60 mil millones de dólares) lo hicieron vulnerable. Debe observarse que el Consejo de Seguridad y el Comité de Sanciones establecido en virtud de la Resolución 661 también eran supervisores de dicho programa cuando el 6 de agosto de 1990 “fue aprobada la Resolución UNSCR 661 del Consejo de Seguridad de la ONU, creando el ‘Comité 661’ para supervisar las sanciones impuestas a Irak”.¹⁶ Así, el Comité 661 y el Consejo de Seguridad también son parcialmente responsables de no haber actuado con mayor rapidez cuando se presentaron las alegaciones sobre acciones indebidas.

En el período de posguerra tras la caída de Sadam Husein, el programa PPA se sometió a un riguroso examen, en especial por parte de los líderes del Congreso estadounidense, que investigaron sus prácticas de gestión para conseguir una mayor transparencia, pero también para avergonzar a la ONU por su falta de entusiasmo a la hora de respaldar la decisión estadounidense de ir a la guerra. Las continuas investigaciones sobre la existencia de corrupción y filtraciones en el programa llamaron la atención de por lo menos siete comisiones independientes del Congreso durante un total de 14 audiencias. Finalmente, una comisión de investigación especial creada por el secretario general, Kofi Annan, y dirigida por el ex presidente de la Reserva Federal de EEUU, Paul Volcker, inició una investigación sobre la mala gestión del programa. Hasta la fecha, la investigación se ha traducido en dos acusaciones formales, proporcionando también un panorama más amplio de la deficiente gestión de tales fondos.¹⁷ Asimismo, ha proporcionado un panorama más amplio con respecto a los problemas a los que tuvo que enfrentarse la ONU mientras intentaba implementar por su cuenta reformas en todos los aspectos de sus sistemas de gestión.

Si el programa PPA se convirtió en un pararrayos para las malas prácticas de gestión en el marco de la ONU, también puso de relieve una verdad esencial que a menudo se ha pasado por alto en estos tiempos de debate acalorado en torno a la gestión: el programa PPA funcionó. Evitó que el régimen de Sadam Husein importara material nuclear, demostrando también la importancia de los inspectores de la ONU, que trabajaron con tesón para asegurarse de que las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad se hacían cumplir realmente. Esta lección del programa, así como el papel que desempeñaron las sanciones como herramienta diplomática, debe considerarse a la vez que se examina el papel de gestión de la ONU.¹⁸

Para EEUU, ahora que la ONU celebra su 60º cumpleaños, la reforma de la gestión es una condición *sine qua non*. Christopher Burnham, nombrado recientemente secretario adjunto de Gestión, observó en un debate público sobre la reforma de la ONU que una de las prioridades de EEUU consistía en lograr unos sistemas fiscales y de personal adecuados. Sin embargo, sus palabras molestaron a la mayoría de los miembros cuando añadió que su lealtad en virtud del cargo que ocupaba no era para con los miembros de la ONU, sino para con EEUU y el presidente que lo nombró: “Vine aquí a petición de la

¹⁶ “Oil For Food Facts Timeline”, disponible en <http://www.oilforfoodfacts.org/timeline.aspx>.

¹⁷ Para más información, véase el sitio web de Oil For Food (www.un.org/Depts/oip/index.html), así como Oil For Food Facts (www.oilforfoodfacts.org). Los Informes de la Comisión de Investigación Independiente, también conocidos como los Informes Volcker, están disponibles en <http://www.iic-offp.org/>.

¹⁸ Jorge López y David Cortright, ‘Containing Iraq: Sanctions Worked’, *Foreign Affairs*, julio/agosto de 2004.

Casa Blanca. Mi deber es conseguir que la ONU sea más eficaz. Mi principal lealtad es para con los EEUU de América”.¹⁹

Aquí radica el dilema sobre el futuro de dicha reforma. No cabe ninguna duda de que los tipos de reformas recomendados por el secretario general son esenciales. Además, muchas de ellas ya se han puesto en práctica o están en proceso de ser implementadas. En cambio, lo que no está claro es si resulta posible una revisión a fondo de la estructura de gestión de la ONU, salvo que sea llevada a cabo por todos los miembros que la componen o, por lo menos, por los principales contribuyentes financieros del sistema. Las reformas no son neutrales en términos de ingresos. Así, por ejemplo, la recomendación de compensar a empleados de la ONU para deshacerse de personal excedente sería una medida que consumiría incluso una mayor cantidad de recursos.²⁰

Iniciativas por parte del Congreso

En el momento de redactar este artículo, el Gobierno de EEUU sigue pronunciándose a favor de una reforma, pero también se encuentra atrapado en una posición en la que el Congreso no está dispuesto a autorizar las asignaciones necesarias para sufragar los costes del cambio. A mediados de junio de 2005, la Cámara de Representantes aprobó la “Ley de Reforma de 2005” propuesta por Henry Hyde (R-IL), que incluye 46 disposiciones que la Cámara de Representantes considera esenciales para el proceso de reforma de la ONU, vinculándolas al pago de hasta el 50% de las cuotas que EEUU satisface en un ejercicio fiscal dado. Además, esta Ley prevé el establecimiento de un 25% como máximo sobre el financiamiento de las misiones para el mantenimiento de paz en el caso de que las reformas no se lleven a cabo, lo que provocaría que EEUU acumulara nuevos atrasos a partir del 1 de octubre de 2005.

En el Senado, Gordon Smith (R-OR) presentó una versión de la Ley aprobada por la Cámara de Representantes, mientras que los senadores Coleman (R-MN) y Richard Lugar (R-IL) presentaron una ley distinta, la “Ley de Reforma de la ONU de 2005 en materia de gestión, personal y políticas”. Dicha Ley prevé que en el caso de que no se lleve a cabo ninguna reforma, el presidente estará autorizado a retener hasta el 50% de las cuotas. La Ley se basa en el informe del Grupo de Trabajo Gingrich-Mitchell del Instituto de EEUU por la Paz, alegando que “proporciona excelentes recomendaciones para la reforma en materia de políticas y de gestión”.²¹ A diferencia de la legislación propuesta por Hyde, esta Ley presenta recomendaciones para la ONU, en lugar de establecer las condiciones para el pago de las cuotas estadounidenses.

Informe del Grupo de Trabajo Gingrich-Mitchell del Instituto Estadounidense por la Paz

Dado que la ONU no actuó ante el genocidio en Darfur, Sudán, en diciembre de 2004, el congresista Frank Wolf (R-VA) exigió al Congreso que formara un grupo de trabajo bipartito para revisar las perspectivas de reforma de la ONU. El Instituto Estadounidense por la Paz (USIP, United States Institute of Peace) se encargó de coordinar dicho grupo de trabajo, que incluía participantes de destacados centros de estudio y equipos de expertos.²² El informe resultante, *American Interests and UN Reform*, ofrece una

¹⁹ Irwin Arief, “UN Management Reforms Up in the Air as Deadline Approaches”, Reuters, 5/VIII/2005.

²⁰ Véase el informe del USIP, *American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations*, p. 53-54.

²¹ *American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations*, United States Institute of Peace, Washington DC, junio de 2005.

²² El equipo estaba integrado por los 12 miembros siguientes: Newt Gingrich, ex presidente de la Cámara de Representantes; George J. Mitchell, antiguo dirigente demócrata en el Senado; Wesley K. Clark, General (Ret.), Ejército Estadounidense; Edwin J. Feulner, presidente, The Heritage Foundation; Roderick M. Hills, Partner, Hills and Stern, LLP; Donald McHenry, ex embajador, catedrático, School of Foreign Service, Georgetown University; Thomas R. Pickering, ex embajador, vicepresidente principal, Relaciones Internacionales, The Boeing Company; Danielle Pletka, vicepresidenta, Política Exterior y de Defensa, American Enterprise Institute; Anne-Marie Slaughter, Woodrow Wilson School of Public and International

perspectiva bipartita sobre la reforma de la ONU.

El ex presidente de la Cámara de Representantes, Newt Gingrich, y el antiguo dirigente demócrata en el Senado, George Mitchell, lideraron el Grupo, que presentó su informe en junio de 2005. El informe reconoce la cuestión planteada en *Un concepto más amplio de libertad*; es decir, que en el actual mundo interconectado, los problemas globales requieren soluciones globales. Además, el informe destaca la necesidad del liderazgo norteamericano para conseguir que la Organización de las Naciones Unidas sea una institución eficaz, y que la ONU es una entidad integrada por naciones-Estado individuales que tienden a culpar a la ONU, cuando en realidad son ellos los que han impedido la acción colectiva.²³

El carácter positivo del informe al respaldar los principios del multilateralismo queda atenuado por el tono de las recomendaciones, muchas de las cuales se incorporaron en la legislación propuesta sobre la reforma de la ONU. Sin embargo, el informe apoyó la creación de una Comisión para la Construcción de la Paz, además de respaldar la abolición de la ineficaz Comisión de Derechos Humanos, que será sustituida por el Consejo. El informe abordó los siguientes temas: prevención de genocidios y de abusos de derechos humanos; desarrollo y asistencia humanitaria; integridad, transparencia, rendición de cuentas y eficacia; prevención y terminación de conflictos; y prevención del terrorismo catastrófico. Los más polémicos de dichos temas fueron las recomendaciones sobre integridad, transparencia, rendición de cuentas y eficacia. En concreto, estas recomendaciones proponen que la ONU:

- Cree un Consejo de Supervisión Independiente, que controlará las actividades de la ONU, disuadirá la corrupción y asegurará un uso eficiente de los recursos.
- Cree un cargo de responsabilidad que se encargue de las operaciones diarias, que sustituirá el cargo de director general.
- Establezca un sistema que garantice que los procedimientos de la ONU se aplican abiertamente y conforme a las reglas.
- Implemente un sistema de personal moderno, que permita evaluar el rendimiento, contratar a empleados altamente cualificados, y suprimir a los no profesionales.
- Establezca mecanismos de protección eficaces para los empleados que den a conocer casos de mala conducta.
- Desarrolle un nuevo estándar de ética laboral, fomentándolo en el marco de la organización.

Según aclara este informe, la preocupación de EEUU por la reforma ocupa un lugar más destacado en la reforma de la ONU que lo que se desprende del Documento de Resultados.

La reforma en materia de gestión

La ONU, en tanto que institución, se ha visto constantemente acosada por crisis de gestión. Tales problemas se han centrado en la gestión de los recursos, la ampliación del personal, la transparencia y la supervisión de los sistemas financieros, así como en la duplicación de tareas y en las misiones. Un ejemplo de los costes acarreados por dichos problemas lo encontramos en el año 2000. EEUU no satisfizo sus cuotas y el efecto acumulativo de la falta de pago se tradujo en una importante crisis política que finalmente resolvió el entonces representante permanente de EEUU ante la ONU, Richard

Affairs, Princeton University; A. Michael Spence, Partner, Oak Hills Capital Partners; Malcolm Wallop, ex senador de EEUU, presidente y fundador del Frontiers of Freedom Institute; y R. James Woolsey, antiguo director de la CIA, vicepresidente, Booz Allen Hamilton.

²³ Center for Global Solutions Fact Sheet, disponible en:
www.globalsolutions.org/programs/intl_instit/OFF_factsheet.html.

Holbrooke. Su célebre compromiso con el senador estadounidense Jesse Helms, entonces influyente presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de EEUU, garantizó que EEUU pudiera cumplir nuevamente con sus obligaciones financieras con el organismo mundial. Y éste no fue un caso aislado. Durante la década de los 60, en plena guerra fría, la Unión Soviética y Francia se negaron a pagar sus contribuciones en un momento crítico, cuando las operaciones para el mantenimiento de paz de la ONU se estaban llevando a cabo tanto en el Congo como en Oriente Medio.²⁴ Aunque dicha crisis fue finalmente resuelta por el Tribunal Internacional de Justicia, los Estados miembros han utilizado en más de una ocasión la táctica de retener las cuotas debidas a la ONU como medio para intentar paralizar a la institución en épocas de desacuerdo o de polarización política.

Para el Gobierno de EEUU, la reforma en materia de gestión resulta fundamental, por encima de todos los otros cambios, para conseguir una ONU eficaz. Tanto los legisladores como la rama ejecutiva y las ONG consideran que en esta época de crisis los cambios en materia de gestión son esenciales. La embajadora Anne Patterson, representante permanente de EEUU ante la ONU, señaló esta prioridad en una declaración ante la ONU el 2 de agosto de 2005:

“EEUU se ha comprometido a un paquete de reformas radicales que cambiarán el rostro de las Naciones Unidas; reformas que incluyen... mejores prácticas de gestión por parte de la ONU, capaces de aportar un nivel de transparencia y de responsabilidad del que previamente carecía... también precisamos una política más clara en términos de renuncia a la inmunidad, así como la creación de un Comité Asesor de Supervisión provisto de un mandato más claro y, sobre todo, recomendar niveles presupuestarios adecuados para la Oficina del Inspector de los Servicios de Supervisión, que debería ser independiente de los organismos a los que audita.”²⁵

Análisis: ¿Qué puede intentar cambiar de forma legítima la reforma?

Tras el nombramiento, después del receso de agosto, de John Bolton como embajador de EEUU ante la ONU, ahora la cuestión principal consiste en ver cómo logrará estar a la altura del compromiso asumido por el presidente Bush: rejuvenecer a la institución. En un reciente comentario sobre la agenda de reforma de la ONU, el embajador Bolton observó que “la reforma de la ONU no es algo pasajero; la reforma de la ONU es para siempre”.²⁶ No obstante, todavía está por ver si podemos interpretar esta observación como un compromiso por parte de EEUU de realizar un verdadero intento de reforma o si se echará a perder todo el trabajo.

Uno de los elementos esenciales de dicho intento será la necesidad de reavivar los valores del internacionalismo que, para empezar, llevaron a EEUU a crear la ONU. Según ha observado de forma elocuente John Hamre, presidente del Center for Strategic and International Studies, a finales de la II Guerra Mundial “América tomó la iniciativa de crear a una serie de instituciones, centradas en torno a la ONU, que englobaban los valores occidentales: gobierno representativo, procedimientos legales, responsabilidad pública, valores liberales, crecimiento económico y desarrollo social. Todos estos valores

²⁴ Luck, p. 10.

²⁵ Declaración de la embajadora Anne W. Patterson, vicerrepresentante permanente de EEUU ante las Naciones Unidas, ante la Asamblea General, 2/VIII/2005.

²⁶ Observaciones del embajador John R. Bolton, representante permanente de EEUU ante las Naciones Unidas, sobre la situación de Irak y el programa “Petróleo por Alimentos”, durante el Security Council Press Stakeout, 11/VIII/2005.

eran intrínsecamente favorables a Occidente y corrosivos para el sistema comunista”.²⁷

No obstante, la evolución de la ONU a lo largo del tiempo ha dado lugar a una burocracia que resulta frustrante y a menudo contraproducente. La decisión de EEUU de atacar a Irak puso de relieve que la ONU que ya no era una institución capaz de funcionar con eficacia, subrayando también la creciente frustración estadounidense con las instituciones formales mediante el empleo de *coalitions of the willing* (es decir, las naciones con posiciones similares). No obstante, pese a que la rápida derrota de las tropas de Sadam demostró el poder militar de EEUU y de sus aliados de coalición, también reveló la debilidad de una política que rechaza el internacionalismo. Dicha política no ha permitido resolver la más básica de las necesidades de la posguerra: la reconstrucción de instituciones duraderas y la restauración de la paz y la seguridad en una nación torturada.

La lección de Irak también ha puesto de manifiesto un cambio en la manera en que EEUU ha restablecido sus relaciones con la ONU. Es posible que las *coalitions of the willing* funcionen provisionalmente, pero cuando se trata de sentar las condiciones a largo plazo que respalden los intereses de EEUU, una ONU más eficaz y más fuerte deberá ser una opción. La acertada elección de un Gobierno provisional en Irak, dirigido e implementado por la ONU, recordó a la comunidad internacional cuán esencial fue la organización internacional a la hora de sacar a Irak del caos.

Pese a la tendencia de la Administración Bush de preferir acuerdos internacionales informales antes que formales, la única forma de satisfacer con creces los intereses estadounidenses es a través de marcos institucionales. En concreto, los marcos facilitados por la ONU, su Carta y los consiguientes tratados que hace cumplir en materia de derechos humanos, contraterrorismo, anticorrupción y no proliferación, resultan esenciales para la política global. Así, el desafío para Bolton y la Administración Bush consiste en cómo conseguir que una institución, dominada por la ineficacia, pero que todavía encarna la legitimidad, vuelva a ocupar una posición central en la caja de herramientas de la política exterior de EEUU.

Es posible que el contraterrorismo y la construcción de la paz sean dos áreas en las que la ONU pueda desempeñar un papel fundamental, puesto que las amenazas de los terroristas siguen siendo una constante, tanto para el Norte como para el Sur. La construcción de la paz también es un área en la que EEUU ya no puede actuar de forma independiente; tampoco desea ser la única fuerza militar y de desarrollo de posguerra en África, los Balcanes o Haití. Los ataques del 11 de septiembre 2001 crearon una corriente de apoyo por parte de los Estados miembros de la ONU destinada a fomentar una mayor participación en actividades contraterroristas en el marco de la ONU. A los pocos días de haberse producido los ataques de Nueva York y Washington, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1378, que creó una Comisión para la Lucha contra el Terrorismo, y definió la labor de la ONU para combatir tales actos de violencia. La ONU, utilizando su capacidad para la creación de estructuras, también desarrolló una convención antiterrorista. La ONU empezó a supervisar la aplicación de las actividades antiterroristas entre Estados miembros exigiendo la presentación anual de informes sobre los esfuerzos realizados en todo el mundo. La definición de terrorismo que el Grupo de Alto Nivel recomendó en su informe de 2004, junto con su aprobación en el informe del secretario general, y su inclusión en el Documento de Resultados para la Cumbre sugieren que esta cuestión seguirá ocupando durante muchos años una posición destacada en la agenda de la ONU. Éste es un resultado extremadamente grato y positivo, pese a los trágicos orígenes que dieron lugar a las acciones.

²⁷ John J. Hamre, “American Internationalism in the Years Ahead”, en CSIS Memorandum, nº 170, 14/IV/2005 (2 páginas).

Normalización de las relaciones con Israel

La dificultad de alcanzar un acuerdo sobre la cuestión del terrorismo obedece, en gran parte, a las difíciles relaciones que mantienen actualmente la ONU e Israel. Esta situación constituye el momento propicio para emprender una reforma. Bajo el liderazgo del secretario general, Kofi Annan, se han impulsado significativas iniciativas para rectificar lo que ha sido una importante fuente de tensiones entre la ONU y EEUU con respecto al tratamiento injusto que recibe Israel en las Naciones Unidas. En todas las agendas de reforma que se han sometido a debate, existe también el acuerdo implícito de que debe ponerse fin al *statu quo* de trato desigual que se aplica a Israel. Un cambio de tales características no sólo fomentaría un consenso global sobre la cuestión del terrorismo, sino que también mejoraría la capacidad de la ONU a la hora de actuar como intermediario legítimo en el conflicto de Oriente Medio; una situación que representa una de las amenazas más importantes en términos de seguridad global.²⁸

El aislamiento de Israel en la ONU también perjudica a los intereses palestinos. La capacidad de la ONU para hacer avanzar el proceso de paz ha sido limitada, en parte, porque la institución no es considerada como un intermediario imparcial. Aunque muchos europeos quisieran que la ONU se implicara en mayor medida en el proceso para contrarrestar la influencia estadounidense, la postura de la ONU hacia Israel lo convierte en inviable. La ONU podría llegar muy lejos si se restableciera a sí misma como un interlocutor en el que todas las partes confiaran, demostrando que respeta plenamente la existencia de Israel, del mismo modo en que respetaría un Estado palestino autónomo.²⁹

De entre las cuestiones más importantes cabe destacar la exclusión de Israel de una agrupación regional fuera de la sede de la ONU en Nueva York. Pese a que en el año 2000 Israel consiguió la condición de miembro en el Grupo de Europa Occidental y Otros, brindándole la oportunidad de competir para participar como miembro en ciertos comités o reuniones regionales, dicha condición no se traslada a otras sedes de la ONU, como Ginebra, Roma o Viena. De un modo similar, el presupuesto de la ONU todavía financia oficinas en el marco del Secretariado en los Departamentos de Asuntos Políticos y de Información Pública, cuyas únicas funciones consisten en ocuparse de los derechos de los palestinos. Estas oficinas, junto con otros tres comités creados por la Asamblea General a partir de resoluciones sin disposiciones de vigencia limitada, todavía exacerban más la relación que la ONU mantiene con la comunidad judía a escala mundial.³⁰

El paquete de reformas del secretario general sí recomienda una disposición de vigencia limitada que permita que las oficinas especiales creadas con arreglo a las resoluciones de la Asamblea General sean sometidas a revisión y finalmente revocadas.³¹ Si tales acciones pusieran fin a estas actividades específicas, se recorrería un largo camino en lo que respecta a conceder credibilidad a la ONU como una institución que reconoce los derechos y la soberanía de todos los Estados. El Gobierno de EEUU también ratifica dicha cláusula. Tal y como observó la embajadora Anne Patterson, “es especialmente importante cumplir con el propio llamamiento del secretario general de que los viejos

²⁸ Véase el apartado sobre la definición de terrorismo en la sección “Documento de Resultados” de este artículo.

²⁹ Suzanne Nossel, “Israel and UN Reform”, *Dissent*, verano de 2005.

³⁰ *Ibid.*

³¹ La cláusula reza: “Los Estados miembros también tienen un papel clave que desempeñar en lo que respecta a garantizar que los mandatos de la Organización se mantienen vigentes. Por consiguiente, solicito a la Asamblea General que revise todos los mandatos que tengan más de cinco años de antigüedad, para ver si las actividades en cuestión todavía son realmente precisas o si los recursos asignados a las mismas pueden redestinarse a nuevos retos emergentes”, *In Larger Freedom*, p. 65.

mandatos se revisen regularmente antes de ser prorrogados”.³² Además, el llamamiento del secretario general de poner fin a la Comisión de Derechos Humanos –desde hace tiempo un centro de retórica antiisraelí y antisemita– es una excelente medida, que cuenta con la aprobación de los que defienden una maquinaria de derechos humanos más eficaz, aunque también consideran que la actual Comisión constituye una verdadera y ofensiva pérdida de fondos de la ONU.

La 60ª Asamblea General también proporcionará a Israel un momento único en la historia, cuando su embajador se convierta en el primer israelí en los 45 años desde que Abba Eban sirviera en la ONU como vicepresidente de la Asamblea General. Este signo de distensión en las relaciones con la organización internacional no debería malgastarse en el aluvión de propuestas de reforma que se someten a debate.

La importancia de la reforma también incide en la legitimidad de la ONU frente a EEUU:

“El ostracismo de Israel no sólo perjudica al Estado judío, sino también a la ONU. Corrompe la relación de la organización con su país anfitrión y principal contribuyente. La hostilidad hacia Israel a menudo une a los liberales y conservadores norteamericanos en su desconfianza con respecto a la ONU y en su exasperación con la misma.”³³

El fin de la demonización de Israel no sólo contribuirá a mejorar las relaciones con EEUU, sino que también ayudará a los defensores de la ONU en el Congreso de EEUU a señalar un cambio concreto que significará que las cosas en Nueva York ya no son lo que eran.

La democracia y la Organización de las Naciones Unidas

Cuando el presidente Bush se dirigió a la Asamblea General en 2004, presentó una propuesta en la que afirmaba que la misión de la ONU sólo podría cumplirse a través del esfuerzo global de construir una comunidad de democracias. En su discurso de septiembre de 2004, Bush prometió que EEUU trabajaría con otros Estados miembros para crear un fondo orientado a proporcionar recursos a los nacientes Estados democráticos que fomentaran la sociedad civil y el desarrollo de capacidades para el buen gobierno:

“Puesto que creo que la diseminación de la libertad es el camino para conseguir un mundo más seguro y mejor, hoy propongo crear un Fondo para la Democracia en el marco de las Naciones Unidas. Se trata de un gran llamamiento para esta gran organización. El Fondo ayudaría a los países a sentar las bases de la democracia instituyendo los principios de derecho, tribunales independientes, una prensa libre, partidos políticos y sindicatos. El dinero de este fondo también ayudaría a crear circunscripciones y colegios electorales, y a respaldar la labor de los observadores electorales. Para demostrar nuestro compromiso con el nuevo Fondo para la Democracia, EEUU realizará una aportación inicial. Insto a las otras naciones a que también contribuyan al mismo.”³⁴

Este Fondo para la Democracia, que hace un año no era más que simples palabras, ya ha tomado forma y se ha establecido como un fondo eficaz en el marco de la ONU. Con la ayuda inicial de EEUU, India y Alemania, y de otros países que cumplen sus

³² Declaración de la embajadora Anne W. Patterson, vicerrepresentante permanente de EEUU ante la ONU, ante la Asamblea General, 2/VIII/2005.

³³ Suzanne Nossel, *op cit*.

³⁴ Presidente Bush, discurso ante la Asamblea General, 21/IX/2004, disponible en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/515/97/PDF/N0451597.pdf?OpenElement>

promesas, ésta es una visión estratégica que realmente estará a punto para ser implementada. Así, dicho progreso proporcionará, no sólo a EEUU, sino también al secretario general, algo que les permitirá decir que constituye una verdadera reforma (*Un concepto más amplio de libertad* toma seriamente esta recomendación, y la misma forma parte del paquete propuesto en el documento de marzo de 2005).

Aunque un consenso democrático de aproximadamente 120 Estados esté empezando a encontrar su voz, si una institución no exige a sus Estados miembros ninguna condición en cuanto a su forma de Gobierno, la distancia que separa los ideales de las acciones cuando se trata de promover la democracia seguirá siendo excesiva. Ello se pone de manifiesto al permitir que países como Libia o Zimbabwe presidan las comisiones de derechos humanos o voten sobre el buen gobierno en el Comité Económico y Social y en la Asamblea General.

Conclusiones

La importancia de la ONU en un mundo globalizado y, por consiguiente, la importancia de crear una institución más fuerte y más eficaz, es afirmada de forma elocuente por el secretario general, Kofi Annan:

*“Al modificarse profundamente el mundo desde el final de la guerra fría, nuestro concepto de interés nacional se ha quedado considerablemente a la zaga. Una interpretación nueva, más ampliamente definida y concebida del interés nacional en el nuevo siglo podría alentar a los Estados a encontrar una unidad mucho mayor en la consecución de los objetivos fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas. Una era mundial requiere un compromiso mundial. En efecto, en una era en que la comunidad ha afrontado un número creciente de problemas, el interés colectivo es el interés nacional.”*³⁵

El desafío de este proceso de reforma y, en realidad, de esta 60ª Asamblea General, consiste en ver si la ONU será capaz de ir más allá de la retórica de la reforma, realizando cambios reales con respecto a su funcionamiento, de modo que refleje el mundo del siglo XXI. Se trata de una ardua tarea para una organización integrada por 191 naciones. Ahora bien, si no cambia verdaderamente su modo de actuar, ello determinará, en última instancia, si su principal cliente, EEUU, sigue confiando en la organización internacional como su herramienta fundamental para la acción internacional, o si condena a la institución a una mayor obsolescencia mediante el empleo de coaliciones fuera de la ONU en pos de sus propios intereses internacionales.

A juzgar por las acciones de los últimos años, EEUU todavía necesitará a la ONU como foro para la acción sobre amenazas, como las enfermedades infecciosas globales, la proliferación nuclear, el terrorismo, el mantenimiento de la paz, la gestión post conflictos y la ayuda humanitaria. Ni tan siquiera la superpotencia mundial más importante es capaz de abordar fácilmente y por sí sola los inmensos problemas que la globalización ha creado. Así, por ejemplo, resulta dolorosamente claro que para que EEUU salga de Irak, debe consolidarse una relación revisada EEUU-ONU, de modo que la reconstrucción a medio y a largo plazo se lleve a cabo con la ayuda internacional. Por lo que respecta a las necesidades inmediatas, la ONU será fundamental para el referéndum que se precisa para ratificar la nueva Constitución. Al igual que sucedió en enero de 2005, la ONU deberá encargarse de gestionar los aspectos técnicos de la votación y dotar los colegios electorales de personal. De un modo similar, las elecciones requeridas para formar un Gobierno oficial en 2006 también requerirán la ayuda de la ONU.

³⁵ Kofi Annan, Informe del secretario general, “Prevention of Armed Conflict”, 7/VI/2001, p. 35.

Es posible que a medio y a largo plazo las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU deban relevar a las fuerzas de EEUU cuando Irak se convierta en un Estado totalmente independiente. Aunque se debate una posible ayuda militar por parte de la OTAN, similar a la de los acuerdos en los Balcanes, sólo si EEUU paga sus contribuciones para el mantenimiento de la paz y se llevan a cabo reformas en materia de gestión, podrán otros Estados miembros respaldar el que la ONU desempeñe un papel de tales características.

Nos encontramos en un momento unipolar para EEUU, pero EEUU también opera de forma independiente y paralela en algunas cuestiones multilaterales. Ello resulta evidente en el caso de Irán, donde la proliferación nuclear requiere una negociación entre múltiples naciones y la colaboración con la Comisión Internacional de la Energía Atómica; o en los casos de epidemias globales, como la gripe aviar, donde EEUU, en colaboración con la Organización Mundial de la Salud, está diseñando un sistema de alerta inmediata y vigilancia para proteger a todos los ciudadanos contra una pandemia similar a la del SARS. La seguridad colectiva en el siglo XXI requiere, nada menos, un complejo sistema de relaciones que conviertan a la ONU en una pieza esencial de la agenda de seguridad de EEUU. Cuando hoy hablamos de seguridad, no sólo nos referimos a las situaciones de guerra y paz, sino también a la salud de los ciudadanos, a la prevención del terrorismo y a la erradicación de elementos de delincuencia organizada que eluden las normas legales internacionales y las agendas de contraproliferación. Pese a la fortaleza de EEUU, un aislamiento de otros Estados o de las organizaciones internacionales no constituye una opción válida en una era globalizada.

No obstante, el hecho de que EEUU decida seguir confiando en la ONU en el futuro, dependerá principalmente de que cómo se lleven a cabo en el próximo año las reformas dispuestas en la 60ª Asamblea General, particularmente en las áreas de gestión y responsabilidad. Sólo mediante acciones, y no palabras, conseguirá el Congreso de EEUU proporcionar los fondos indispensables para garantizar que la ONU funcione con eficacia. Ahí radica el dilema de este proceso de reforma: el cambio costará dinero. Ahora bien, todavía está por ver si el mayor contribuyente a la ONU cumplirá con sus obligaciones financieras, especialmente en áreas tan críticas como el mantenimiento de la paz.

Las instituciones son entidades dinámicas. La ONU no es inmune al entorno externo en el que funciona. Por lo tanto, la esperanza de cambio y de garantizar que los valores defendidos por los fundadores de la ONU perduren es una esperanza realista en los primeros años del siglo XXI. Ante la existencia de nuevas amenazas que rebasan las fronteras de los Estados, la mejor forma de abordar los tipos de consenso internacional sobre cómo gestionar tales desafíos es desde una comunidad de Estados que comparta un marco común de respeto por los derechos humanos, por la protección de los individuos que viven en sus respectivos Estados, y por un consenso en torno a los valores de democracia, que no conocen ninguna limitación étnica o regional.

Johanna Mendelson Forman

Responsable del Programa para la Paz, Seguridad y Derechos Humanos de la Fundación de las Naciones Unidas y Directora Adjunta del Programa de Seguridad Internacional del Center for Strategic and International Studies, Washington DC